

สรุปผลการศึกษาวิจัยและข้อเสนอแนะ

การดำเนินการวิจัยเรื่อง “มาตรการและแรงจูงใจทางผังเมือง: การรับรู้ของประชาชนในกรุงเทพมหานคร” นี้ เป็นการศึกษาถึงมุมมองของประชาชนที่มีต่อมาตรการทางผังเมืองที่ภาครัฐได้กำหนดขึ้น และยังอาจกล่าวได้ว่าประชาชนถือเป็นผู้ได้รับผลโดยตรงที่เกิดจากมาตรการที่ได้กำหนดไว้ด้วย ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ศึกษาในรายละเอียดด้านต่าง ๆ ของมาตรการที่ได้กำหนดไว้ในข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวม พ.ศ. 2549 รวมถึงข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท อันมีผลต่อการควบคุมการพัฒนา และกำหนดรูปแบบของเมือง และนำข้อสรุปของมาตรการที่ได้มาทำการสอบถามประชาชน เพื่อทดสอบถึงความรู้ความเข้าใจที่มีต่อมาตรการ รวมทั้งความคิดเห็นต่อมาตรการที่มีการนำมาใช้ และแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน โดยทำการสรุปผลจากการศึกษาวิจัยในประเด็นต่าง ๆ และนำไปสู่ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต ได้ดังนี้

6.1 ข้อเสนอสรุปผลจากการศึกษาวิจัย

มาตรการทางผังเมืองของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันสามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบหลักตามลักษณะการนำไปปฏิบัติ คือ มาตรการในการควบคุมความหนาแน่น และการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาโดยใช้แรงจูงใจหรือมาตรการทางผังเมืองในการสร้างแรงจูงใจ (incentives) โดยมาตรการที่กำหนดขึ้นนี้มีวัตถุประสงค์หลักร่วมกัน คือ การส่งเสริมให้เมืองหรือพื้นที่ที่มีการพัฒนาและเจริญเติบโตอย่างสวยงามและเป็นระเบียบเรียบร้อย รวมถึงมีสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งผลจากการวิจัยข้างต้นแสดงให้เห็นว่า มุมมองของประชาชนที่มีต่อการวางผังเมืองขัดแย้งกับข้อวิพากษ์ของนักลงทุนและนักพัฒนาในอดีต เนื่องจาก ประชาชนเห็นว่าการวางผังเมืองเป็นการปฏิบัติเพื่อส่วนรวม จึงอาจกล่าวได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่มีความตระหนักถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะมากขึ้น และพร้อมต่อการปฏิบัติตามมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งถือเป็นผลดีที่ช่วยให้มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างสมบูรณ์ และเป็นตาม

เจตนารมณ์ของการผังเมือง ซึ่งผลการวิจัยที่ได้นี้สามารถสรุปเป็นประเด็นตามรูปแบบของมาตรการที่ได้จำแนกกำหนดไว้ ได้แก่

6.1.1 ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับมาตรการทางผังเมืองในการควบคุมความหนาแน่น

ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับมาตรการทางผังเมืองในการควบคุมความหนาแน่น พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ทราบถึงการกำหนดให้มีมาตรการในการควบคุมความหนาแน่นขึ้น แต่ไม่ทราบถึงรายละเอียดของแต่ละมาตรการที่กำหนดไว้ เนื่องจากมาตรการที่ได้กำหนดขึ้นนั้นอาจยังเป็นเรื่องใหม่ที่ประชาชนทั่วไปไม่มีความรู้และความเข้าใจต่อเรื่องดังกล่าวไม่มากนัก รวมทั้งมาตรการดังกล่าวมักมีการถ่ายทอดในเชิงนามธรรมหรือเชิงข้อความที่ขึ้นแก่การไปปฏิบัติเท่านั้น ทั้งในการกำหนดให้มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR) อัตราส่วนของพื้นที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (OSR) ระยะถอยร่นโดยรอบอาคาร (setback) และความสูงของอาคาร (building height) อันเป็นการควบคุมความหนาแน่นที่ได้นำมาใช้ในปัจจุบัน ซึ่งจากผลการวิจัย พบว่า มาตรการที่ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสนใจและมีการรับรู้โดยทั่วไปนั้นมักเป็นมาตรการที่ประชาชนสามารถเห็นภาพได้ง่าย เช่น การควบคุมด้านความสูงอาคาร หรือการกำหนดระยะถอยร่นของอาคาร ซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนจากการปฏิบัติ แต่ในการกำหนดเงื่อนไขอื่นทั้งด้านความเข้มข้นในการใช้ที่ดิน เช่น การกำหนด FAR และ OSR ยังอาจเป็นสิ่งที่ยากแก่การเข้าใจของประชาชน

ดังนั้น หากมาตรการทางผังเมืองที่ได้กำหนดขึ้นเหล่านี้ได้มีการพัฒนารูปแบบสื่อการประชาสัมพันธ์ให้มีความชัดเจนและเข้าใจง่าย โดยการเน้นให้ออกมาในเชิงรูปธรรมมากขึ้นจะมีส่วนช่วยส่งเสริมความรู้ความเข้าใจ และสร้างความสนใจในด้านผังเมืองให้แก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น เช่น การปรับปรุงสื่อการประชาสัมพันธ์ให้มีลักษณะเป็นการให้ความรู้เชิงสร้างสรรค์ กระตุ้นให้เกิดความสนใจและเปิดใจต่อการติดตาม อาจนำเสนอโดยใช้ภาพ และข้อความสั้น ๆ ที่สามารถถ่ายทอดความหมายทั้งหมดได้ นอกจากนี้ หากมีการจัดทำมาตรการเหล่านี้ให้เป็นระบบโดยมีการกำหนดโซนนิ่ง (zoning) อย่างชัดเจนในแต่ละพื้นที่ย่าน ซึ่งเป็นการกำหนดรายละเอียดของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ชัดเจนในแต่ละพื้นที่ และยังกระตุ้นให้เกิดการนำมาตรการในการควบคุมความหนาแน่นมาใช้งานในทุกพื้นที่ จะเป็นผลดีทั้งการกระตุ้นให้เกิดการตื่นตัวของประชาชนในการอยากรับทราบข้อมูลที่มีผลกระทบต่อตนเอง และยังช่วยในการจัดระเบียบการพัฒนาพื้นที่ได้อีกทางหนึ่งด้วย

6.1.2 ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับมาตรการทางผังเมืองในระบบแรงจูงใจ

นอกจากส่วนของการควบคุมความหนาแน่นแล้วสิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญในมาตรการทางผังเมืองในปัจจุบัน คือ การกำหนดให้มีมาตรการทางผังเมืองในการสร้างแรงจูงใจ (incentives) ซึ่งถือเป็นมาตรการที่ช่วยส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาให้กับประเทศ โดยใช้วิธีการแลกเปลี่ยนหรือจูงใจโดยเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันทั้ง 2 ฝ่าย คือ ภาครัฐและผู้ปฏิบัติ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้ผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 เป็นกฎหมายที่มีความทันสมัย และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการในพื้นที่สิทธิของตน โดยเฉพาะในมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการปลูกสร้างอาคารได้นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้โดยการกำหนดเงื่อนไข เช่น สามารถสร้างสวนสนุกหรือสวนสัตว์ได้แต่ต้องเว้นพื้นที่ว่างโดยรอบเพื่อปลูกต้นไม้ และมีต้องตั้งอยู่ในขนาดเขตทางไม่น้อยกว่า 30 เมตร หรือต้องมีรัศมีจากระถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในระยะ 500 เมตร และการกำหนดสิทธิพิเศษเพิ่มเติมทางด้านภาษีโดยแลกเปลี่ยนกับการเพิ่มพื้นที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นมาตรการที่ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสนใจมากที่สุด

ดังนั้นหากมีการพัฒนารูปแบบการจูงใจให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและพื้นที่นั้น ๆ โดยมีการถ่ายทอดการประสัมพันธ์ให้มีประสิทธิภาพ โดยที่ประชาชนทุกคนสามารถรับรู้ถึงประโยชน์ร่วมกันให้มากขึ้นได้ นอกจากนี้ยังควรมีการปรับปรุงข้อมูลในแต่ละสื่อให้มีความทันสมัย เข้าถึงข้อมูลได้ง่าย และง่ายต่อการเข้าใจของประชาชน เช่น การปรับปรุงสื่อการประชาสัมพันธ์ให้มีลักษณะเป็นการให้ความรู้เชิงสร้างสรรค์ กระตุ้นให้เกิดความสนใจ จะช่วยส่งเสริมให้มาตรการทางผังเมืองของกรุงเทพมหานครมีความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพต่อการบังคับใช้ต่อไป นอกจากนี้ยังช่วยจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญในการทำงานด้านผังเมืองที่มีเจตนารมณ์ในการกำหนดนโยบายและแผนเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะเป็นสำคัญ

6.2 ข้อเสนอแนะในมาตรการทางผังเมือง

ในการเสนอแนะมาตรการทางผังเมืองนี้มีจุดประสงค์หลัก คือ เพื่อให้เกิดการนำมาตรการไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยที่ประชาชนสามารถรับรู้และเข้าใจในรายละเอียดของมาตรการมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อสร้างประโยชน์ให้กับสิทธิของประชาชนเอง และก่อให้เกิดการพัฒนาตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยข้อเสนอแนะที่กล่าวถึงนี้เกิดจากการศึกษาข้อมูลประเภทต่าง ๆ ที่ได้

กล่าวมาแล้ว ได้แก่ การศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การสอบถามจากประชาชน และการสัมภาษณ์จากผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการผังเมืองดังที่กล่าวมาแล้วนั้น โดยผ่านกระบวนการสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงในมาตรการโดยมีรายละเอียดดังนี้

6.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางผังเมืองในการควบคุมความหนาแน่น

มาตรการทางผังเมืองในการควบคุมความหนาแน่นถือเป็นพื้นฐานสำคัญในการกำหนดแนวทางการพัฒนาในการบังคับใช้ของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครในฉบับต่อ ๆ ไป ดังนั้นผู้วิจัยจึงเสนอความเห็นหลักในเรื่อง การเพิ่มการให้ความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับการควบคุมความหนาแน่นให้มีจำนวน และมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งการปรับปรุงข้อมูลในแต่ละสื่อให้มีความทันสมัย เข้าถึงข้อมูลได้ง่าย และง่ายต่อการเข้าใจของประชาชน นอกจากนี้ทางหน่วยงานควรมีความชัดเจนในการกำหนดมาตรการเหล่านี้ทั้งการอธิบายถึงนิยามศัพท์ที่สำคัญ การแก้ไขข้อกำหนดหลักให้มีความชัดเจนขึ้นทั้งในการบังคับให้ปฏิบัติตามหรือการส่งเสริมการพัฒนาอย่างมีเงื่อนไข เช่น การกำหนด FAR และ OSR ในแต่ละพื้นที่ การกำหนดขนาด ประเภทอาคาร ความสูงอาคาร ให้มีความชัดเจนมากขึ้น เพื่อการสร้างความรู้และความเข้าใจให้กับประชาชนทั่วไป และผู้ประกอบการต่าง ๆ ได้มากขึ้น

6.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางผังเมืองในระบบแรงจูงใจ

ในการกำหนดมาตรการทางผังเมืองในการสร้างแรงจูงใจนี้จำเป็นต้องมีการเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น และภาคเอกชน ซึ่งแรงจูงใจที่มีการนำไปใช้ในปัจจุบันได้มีการกำหนดแนวนโยบายโดยเน้นการให้สิทธิในการมีพื้นที่ประกอบการมากขึ้น โดยแลกเปลี่ยนกับการเพิ่มพื้นที่สาธารณประโยชน์ หรือการกำหนดบริเวณพื้นที่ที่สามารถปลูกสร้างนอกเหนือไปจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเรื่องขนาด หรือความสูงอาคารเท่านั้น ดังนั้นหากมีแนวนโยบายในการกำหนดระบบแรงจูงใจให้มีความชัดเจน และมีความหลากหลายเพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาแก่ภาคเอกชนหรือประชาชนทั่วไป ตามบริเวณพื้นที่ที่ภาครัฐได้กำหนดไว้แล้ว ควรมีการจัดทำในลักษณะดังต่อไปนี้

1) การให้สิทธิในระบบใบอนุญาตโดยมีการกระจายไปในพื้นที่ต่าง ๆ เพิ่มขึ้น โดยปัจจุบันได้กำหนดเงื่อนไข คือ การเพิ่มพื้นที่สาธารณประโยชน์เพื่อแลกเปลี่ยนกับ FAR หรือต้องมีระยะรัศมี 500 เมตรจากสถานีรถไฟฟ้่าใต้ดินบริเวณ 4 สถานี ได้แก่ สถานีจตุจักร สถานีลาดพร้าว สถานีศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย และสถานีอ่อนนุช เท่านั้น ดังนั้นหากมีการจัดทำมาตรการดังกล่าวในระยะต่อไปจึงควรเพิ่มบริเวณจัดที่กำหนดให้มีระบบใบอนุญาตขึ้น และควรมีการพิจารณาการใช้ประโยชน์ที่ดินตามแนวเส้นทางรถไฟฟ้่าที่พาดผ่านเนื่องจากพื้นที่เหล่านี้มักประกอบด้วยประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินหลากหลายประเภท ดังนั้นหากมีการปรับเปลี่ยนให้พื้นที่ที่กำหนดมีประเภทการใช้ประโยชน์ชนิดเดียวกันจะช่วยสร้างความเข้าใจและเพิ่มความชัดเจนในการพัฒนาพื้นที่มากขึ้น นอกจากนี้ตามแนวนโยบายของรัฐบาลที่มีการลงทุนในโครงการรถไฟฟ้่าเพื่อกระจายบริเวณให้บริการแก่ประชาชนในหลายพื้นที่นั้น จึงเป็นผลดีอย่างยิ่งหากมีการขยายพื้นที่ที่มีการกำหนดระบบใบอนุญาตซึ่งช่วยให้เกิดการพัฒนาไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ได้มากขึ้น

2) ควรมีการจัดทำระบบประเมินภาษีเพื่อจูงใจให้ประชาชนปฏิบัติตามข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของตน เช่น หากมีการใช้ประโยชน์ที่ดินตามประเภทการใช้ประโยชน์ที่กำหนดไว้แล้วจะได้รับการลดภาษีลง แต่หากมีการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ตรงตามประเภทที่ระบุไว้จะต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้น ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้เพื่อต้องการให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินตรงตามประเภทที่กำหนดไว้

3) ภาครัฐควรมีการชดเชยให้ในกรณีที่เจ้าของที่ดินที่มีแปลงที่ดินอยู่บริเวณริมน้ำและจัดให้มีที่โล่งสาธารณะตามข้อกำหนดพื้นที่บริเวณริมน้ำ ที่กำหนดเงื่อนไขการถอยร่นในระยะ 3 เมตร และ 6 เมตร โดยอาจให้ค่าชดเชยเป็นค่าเช่า หรือสิทธิทางภาษี เพื่อเป็นการชดเชยสิทธิที่เจ้าของที่ดินแปลงดังกล่าวได้สูญเสียไป และยังส่งเสริมให้เกิดทัศนียภาพริมน้ำในพื้นที่ต่าง ๆ ให้เพิ่มขึ้นด้วย

นอกจากในส่วนของรูปแบบและแนวนโยบายที่ควรมีการปรับปรุงให้เกิดความสอดคล้องมากขึ้นแล้ว ในการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับเรื่องมาตรการทางผังเมืองในปัจจุบันยังมีส่วนสำคัญให้เกิดความรับรู้และความเข้าใจต่อประชาชนทั่วไปมากขึ้น ซึ่งปัจจุบันอาจยังมีอุปสรรคเรื่องงบประมาณในการดำเนินการค่อนข้างมาก ดังนั้นหากมีการปรับปรุงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในอนาคตผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้ คือ ควรมีการจัดทำสื่อการนำเสนอหรือการประชาสัมพันธ์ในมาตรการและแรงจูงใจทางผังเมืองให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีการปรับปรุงสื่อต่าง ๆ ให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย หรือส่งเสริมให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น

ผ่านสื่อที่ทางสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร ได้จัดทำขึ้น จึงอาจช่วยเพิ่มการประชาสัมพันธ์ข้อมูลทางด้านผังเมืองให้แพร่หลายมากขึ้น

6.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

ในการดำเนินการวิจัยครั้งนี้เน้นถึงการศึกษามาตรการและข้อกำหนดที่มาจากข้อกำหนดในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 อันมีผลการบังคับใช้ในปัจจุบัน และยังเป็นผังเมืองรวมฉบับแรกที่มีการกำหนดถึงรายละเอียดในเรื่องการควบคุมความหนาแน่นหรือความเข้มข้นในการใช้ที่ดิน และการกำหนดระบบแรงจูงใจไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น หากมีการวิจัยในครั้งต่อไปควรศึกษาถึงมาตรการทางผังเมืองที่มีการปรับปรุงหรือพัฒนาที่มีการเพิ่มเติมขึ้นในผังเมืองรวมฉบับใหม่ที่กำลังจะมีการจัดทำขึ้นในอนาคต ทั้งนี้เพื่อเป็นการติดตามถึงการเปลี่ยนแปลง และเปรียบเทียบลักษณะของมาตรการและแรงจูงใจที่มีการพัฒนาขึ้นจากเดิม และอาจศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นของแรงจูงใจโดยใช้มาตรการทางด้านภาษี ซึ่งอาจศึกษาถึงรายละเอียดในการจัดทำระบบประเมินภาษีเพื่อกระตุ้นการพัฒนาให้นักลงทุน หรือนักพัฒนา ให้มีความชัดเจนและสามารถแสดงถึงความเป็นไปได้ในการนำมาใช้ได้มากขึ้น ซึ่งข้อเสนอแนะดังกล่าวอาจเป็นการส่งเสริมให้มาตรการที่กำหนดขึ้นนั้นสามารถนำมาสู่การบังคับใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด